BIBLIOTECA VIRTUAL DE CIÊNCIAS HUMANAS

O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil

Ela Wiecko Volkmer de Castilho
Maria Tereza Sadek

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

O Ministério Público Federal integra o sistema de justiça brasileira A instituição, segundo prescreve a Constituição de 1988, em seu artigo 127, é "permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis". Este amplo leque de competências é acompanhado de garantias de autonomia tanto administrativa quanto funcional, não se vinculando a nenhum dos poderes de Estado. Seus princípios de organização coincidem com aqueles previstos para o Poder Judiciário: direito de apresentar proposta orçamentária; de propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas e títulos; seus integrantes não respondem aos outros poderes ou instituições e gozam de direitos como a vitaliciedade, a inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos (até então dispensados somente à magistratura).

No que se refere aos interesses sociais e individuais indisponíveis – uma das atribuições do Ministério Público – a Carta de 1988 ampliou significativamente a tipificação dos direitos constituintes da cidadania. Além dos tradicionais direitos individuais, foram incorporados os direitos sociais – difusos, coletivos e individuais indisponíveis. Desta forma, o Ministério Público é chamado a agir em novas áreas, cabendo à instituição salvaguardar e proteger os interesses e direitos constitucionalmente previstos, deixando-os a salvo de abusos do poder, seja do Estado, seja de particulares.

A análise do texto legal permite sustentar que, do ponto de vista institucional, as alterações na definição e nas atribuições do Ministério Público configuram a maior novidade consagrada pela Constituição de 1988. De fato, nenhuma outra instituição sofreu tão profunda modificação e teve igualmente alargada a sua possibilidade de atuação. Daí, muitos afirmarem que ao novo Ministério Público deixou de corresponder apenas o papel clássico de "parquet", ou de fiscal da lei, ou ainda de advogado dos interesses do governo, cabendo-lhe, a partir de 1988, também, ou talvez, sobretudo, a defesa da sociedade. Hugo Mazzili chega, inclusive, a concluir que a opção do constituinte foi de tal monta em relação ao Ministério Público, que a instituição foi "erigida a

um quarto poder", desvinculado dos capítulos do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário.[1] Análises como essa têm, inclusive, fornecido argumentos aos que se opõem à nova expressão pública da instituição. Independentemente, contudo, da apreciação que se faça, não há como negar que o Ministério Público é, hoje, um ator político de primeira grandeza, cabendo- lhe, segundo vontade expressa do constituinte a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses da sociedade.

O Ministério Público apresenta dois ramos: o da União e o dos Estados. No primeiro caso, a estrutura é mantida pela União, no segundo, pelos Estados. O Ministério Público da União, por sua vez, ramifica-se em Ministério Público Federal, Ministério Público Militar, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios. A especificidade de cada um está relacionada ao ramo do Poder Judiciário perante o qual atua – Justiça Federal, Justiça Militar Federal, Justiça do Trabalho e Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – e estabelece-se em razão da matéria ou das partes em litígio. Entretanto, perante o Superior Tribunal de Justiça, a quem cabe uniformizar a interpretação da lei infraconstitucional, e perante o Supremo Tribunal Federal, a quem cabe dar a palavra final sobre a interpretação da Constituição, só oficiam os membros do Ministério Público Federal. Em síntese, a distinção entre os diferentes ramos do Ministério Público diz respeito à competência de atuação e não aos instrumentos de que dispõem garantias ou princípios de atuação.

A redefinição do perfil institucional do Ministério Público e o alargamento de suas atribuições têm provocado um importante processo de reconstrução de identidade da instituição. Os textos legais, tanto a Constituição como legislações infraconstitucionais, dão os parâmetros, isto é, indicam a potencialidade. A velocidade e o sentido desta reconstrução,

[1] Mazzili, Hugo Nigri – *Regime Jurídico do Ministério Público*, São Paulo: Saraiva, 3ª ed. 1996. Outros juristas, como, por exemplo, Manoel Martins da Costa Cruz, elaboram apreciações semelhantes. Diz Cruz: o Ministério Público "se apresenta com a figura de um verdadeiro Poder do Estado. Se Montesquieu tivesse escrito hoje o *Espírito das Leis* por certo, não seria tríplice, mas quádrupla a divisão de poderes" *In* "A instituição do Ministério Público", *JUS – Revista Jurídica do Ministério Público/MG*, n.15, 1993. Embora não seja este o espaço para a discussão do que caracteriza um poder de Estado, nem mesmo a atualidade da tradicional teoria da separação dos poderes, cabe chamar a atenção para o impacto causado pelas mudanças constitucionais relacionadas ao Ministério Público.

entretanto, dependem fundamentalmente da ação de seus membros. Tratando-se de uma organização de tipo monocrática, cada um de seus integrantes tem liberdade de agir como se fosse a própria instituição, não havendo, a rigor, uma hierarquia baseada em estritos princípios de mando e obediência.

Apesar da indiscutível importância legal do Ministério Público e de sua extraordinária potencialidade interferir de forma incisiva no cotidiano, pouco se conhece sobre a instituição, e sobre os seus integrantes. Com o objetivo de dar um primeiro passo para cobrir esta lacuna, o IDESP, com o patrocínio da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), realizou uma pesquisa em 1997 junto a todos os integrantes do Ministério Público Federal. Deve ser ressaltado que se trata da primeira iniciativa deste gênero, de caráter não exclusivamente acadêmico, e com o apoio de um órgão representativo da categoria.

Os resultados da pesquisa "O Ministério Público Federal e a administração da Justiça no Brasil" foram apresentados publicamente no XIV Encontro Nacional de Procuradores da República, realizado em Belo Horizonte, de 28 de outubro a 2 de novembro do mesmo ano. Naquela oportunidade, grande parte daqueles que haviam respondido ao questionário estavam presentes e o relatório foi tema de análises nas rodas de conversa. No entanto, a reflexão não se materializou em nenhum documento escrito.

Considerando que os dados da pesquisa retratam um perfil dos integrantes do Ministério Público Federal, traduzem o que pensam e refletem suas posições sobre temas institucionais, é importante que esses resultados sejam conhecidos e debatidos por um público mais amplo e que possam ser permanentemente avaliados pelos próprios procuradores.[2]

Os dados agora apresentados permitem vários cruzamentos e análises, sob prismas diversos. Este trabalho não pretende abarcar todas essas possibilidades, mas apenas elaborar uma reflexão sobre algumas questões atuais, esperando que sirva como ponto de partida para novas análises, tanto por parte dos integrantes do Ministério Público como por todos aqueles que se interessam em aprimorar o sistema de justiça do país.

[2] Neste trabalho o termo "procuradores" engloba todos os integrantes do Ministério Público Federal: procuradores da República, procuradores regionais da República e subprocuradores-gerais da República.

DESCRIÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa teve como instrumento central um questionário, com 33 perguntas, elaborado com o objetivo de conseguir respostas para cinco conjuntos de indagações básicas:

a) Qual é o perfil demográfico dos integrantes do Ministério Público Federal;
b) Como avaliam a distribuição de justiça no Brasil;
c) Que soluções julgam apropriadas para melhorar administração de justiça no país;
d) Como percebem as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988;
e) Como poderiam ser caracterizados em termos de posição ideológica.

O questionário foi enviado por correio para todos os integrantes na ativa do Ministério Público Federal, em julho de 1997 e as devoluções aguardadas até 15 de setembro. Do total de 516 destinatários, 244 responderam ao questionário, correspondendo a 47,3% do universo – um percentual bastante razoável para este tipo de pesquisa. Entre todas as unidades da federação, só não foram recebidas respostas de três: Piauí (o estado possui 3 procuradores), Tocantins (2 procuradores) e Roraima (um procurador). Em compensação, todos os integrantes dos seguintes estados enviaram respostas: Espírito Santo (7 procuradores), Sergipe (4), Amapá (2), Amazonas (3) e Rondônia (3). Nos demais estados, a proporção de questionários respondidos sempre foi maior do que 40%, com as exceções do Rio Grande do Norte, Ceará e Maranhão, unidades que, por este motivo, estão representadas na amostra com um percentual menor que as demais. Apesar destas diferenças, a distribuição das repostas por região geográfica corresponde de forma bastante satisfatória à distribuição real dos integrantes da instituição, conforme indica a tabela 1.

A. Perfil demográfico

Em traços gerais, podemos dizer que o Ministério Público Federal é uma instituição integrada, sobretudo por jovens, do sexo masculino, que experimentaram uma ascensão nas hierarquias educacional, de status e econômica, tendo alcançado grau de escolaridade e proventos superiores a de seus pais.

Tabela 1 – Percentual de integrantes do Ministério Público Federal por região no universo e na amostra

Região	Universo		Amostra	
Norte	4,5		5,5	
Nordeste	15,5		12,5	
Sul	18,5		18,5	
Sudeste	37,5		44,0	
Centro-oeste	24,0		19,5	
Total	100,0	(n=516)	100,0	(n=244)

Procuradores e procuradoras apresentam, em sua maioria, um perfil etário extremamente jovem. A média de idade é de 36 anos.[3] Os integrantes do Ministério Público Federal são, em geral, mais jovens que os magistrados, cuja média de idade é de 42 anos.[4] Mas, por outro lado, são mais velhos que os membros do Ministério Público dos estados, que têm em média 33 anos.[5]

No que se refere ao gênero, a instituição é composta, sobretudo por integrantes do sexo masculino. Um exame da lista completa de membros do Ministério Público Federal indica que os homens correspondem a 71,6%, enquanto a participação feminina é de 28,4%. Entre os entrevistados, a predominância masculina atingiu 70,5% – o que nos permite afirmar que a amostra está bastante próxima da divisão por sexos encontrada na instituição como um todo. Comparando-se a distribuição por gênero no Ministério Público Federal com a de outras organizações do sistema de justiça, nota-se que a presença masculina, apesar de sempre majoritária, é

[3] Encontrou-se um desvio de 7,8 anos em relação à média. O valor modal é de 32 anos e a idade de 34 anos divide os respondentes em dois conjuntos iguais (mediana).
[4] Para os dados relativos à magistratura ver Sadek, M.T."A Crise do Judiciário Vista pelos Juízes" e Bonelli, M.G "Condicionantes da competição profissional no campo da justiça: a morfologia da magistratura", *In* Sadek (org.) *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*, S. Paulo: IDESP/Ed. Sumaré, 1995. Dados mais recentes podem ser encontrados em Vianna, Rezende de Carvalho, Melo, Burgos - *Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*, Rio de Janeiro: Revan, 1997. Sempre que houver uma discrepância entre os dados das duas pesquisas a informação constará do texto.
[5] Para as informações relativas ao Ministério Público dos estados utilizamos os dados de pesquisa realizada pelo IDESP em 1996. Ver Sadek (org.) – *O Ministério Público e a Justiça no Brasil,* S. Paulo: Editora Sumaré, 1997.

menos acentuada no Ministério Público Federal do que na magistratura, mas mais marcante do que no Ministério Público dos estados. Efetivamente, entre os magistrados é bastante expressiva a representação masculina, embora seja visível uma tendência de aumento da participação feminina: dados colhidos em 1993 pelo IDESP mostravam que 89% eram homens; este percentual caiu para 80,5% em 1995, segundo informações contidas na pesquisa "Corpo e Alma da Magistratura Brasileira". Em contraste tanto com o Ministério Público Federal como com a magistratura, o Ministério Público dos estados representa a instituição do sistema de justiça com o menor predomínio de homens – 67% de seus integrantes são do sexo masculino, havendo, inclusive, estados em que há um maior número de mulheres do que de homens, como por exemplo, o Rio de Janeiro.

Quanto à origem familiar, a maioria dos integrantes do Ministério Público Federal provém de classe média, e mesmo de classe média baixa, indicando, claramente, que ainda são visíveis as consequências do processo de mobilidade social que marcou a sociedade brasileira, sobretudo até os anos 70. Do total de respondentes, apenas 21% são filhos de pai exercendo atividades de nível superior, enquanto 57% dedicavam-se a atividades em postos subalternos. A situação econômica da família explica, em grande parte, porque 95% dos respondentes afirmaram ter desempenhado atividade remunerada antes do ingresso na instituição. Esta mobilidade ascendente é igualmente percebida quando se leva em consideração o grau de escolaridade paterna e materna: mais da metade (52%) dos pais dos procuradores e procuradoras não possui nível universitário e quase 3/4 (72,5%) das mães têm escolaridade igual ou inferior ao segundo grau. Outra característica que chama a atenção é a prevalência de um recrutamento plural e não predominantemente endógeno. Efetivamente, apenas 22,5% dos integrantes da instituição são filhos de pai com profissão ligada ao sistema de justiça.

Comumente afirma-se que fazem parte do Ministério Público, sobretudo aqueles que fracassaram na tentativa de ingressar na magistratura. Os dados da tabela abaixo contrariam tal afirmação, mostrando que, diferentemente do que se supõe, apenas 32,5% prestaram concurso para a magistratura federal e 31% para a justiça estadual. A maioria dos entrevistados aponta uma preferência pelo Ministério Público (56% prestaram concurso para o Ministério Público Estadual) e pela procuradoria do estado, de autarquias, de empresas públicas e de sociedades de economia mista (54% tentaram estas carreiras). A expressiva proporção - 61% dos que buscaram

ingressar na advocacia estatal no seu conjunto (procuradorias e advocacia da União) indica uma alta inclinação dos atuais integrantes do Ministério Público Federal por carreiras ligadas à defesa dos interesses públicos. É ainda visível que a carreira menos atraente é a policial – apenas 4,5% afirmaram ter prestado concurso para desempenhar esta atividade.

Tabela 2 – Concursos Prestados (em %)

	Sim	Não	Não respondeu
Magistratura Federal	32,5	65,0	2,5
Magistratura Estadual	31,0	66,0	3,0
Ministério Público Estadual	56,0	41,0	3,0
Advocacia da União	7,0	90,0	3,0
Procuradorias	54,0	43,5	2,5
Defensoria Pública	10,0	84,0	6,0
Carreira Policial	4,5	90,5	5,0

Os dados indicam ainda que a maior parte dos atuais procuradores e procuradoras optou por atuar no Ministério Público Federal pouco tempo após diplomar-se em Direito. O perfil extremamente jovem dos integrantes da instituição é também reforçado pelo fato de que a maior parte (53%) dos procuradores e procuradoras está no Ministério Público há menos de três anos. Apenas uma minoria -18,5% – ingressou na instituição antes da promulgação da atual Constituição. Os demais, 28,5%, passaram a integrar o Ministério Público Federal entre 1989 e 1994.

B - Avaliação da administração da Justiça

Muito embora o descontentamento com a administração da justiça seja uma tônica nos noticiários e nas pesquisas de opinião junto à população, os operadores do sistema tendem a ser menos críticos. Contrariando esta tendência, 94,5% dos integrantes do Ministério Público Federal julgam que há uma crise na justiça no país e apenas 4,0% discordam em termos ou totalmente desta afirmação (ver tabela 3). Esta avaliação é ainda mais surpreendente quando comparada à emitida pelos integrantes do Poder Judiciário. Entre os magistrados entrevistados pelo IDESP em 1993, apenas 15,8% compartilharam inteiramente o diagnóstico segundo o qual existe

uma crise na justiça e 20,5% discordaram inteiramente. É bem verdade que o espaço de tempo transcorrido entre uma pesquisa e Dutra pode responder, pelo menos em parte, pela diferença encontrada. De fato, nestes últimos cinco anos os sintomas de uma crise tornaram-se mais visíveis, os meios de comunicação deram mais espaço às deficiências da justiça, bem como surgiram muitas propostas de reforma das instituições do sistema encarregado de administrar e distribuir a justiça. Mas ainda assim, deve ser ressaltado que procuradores e procuradoras apresentam uma posição bastante crítica no que se refere à administração da justiça no país, mesmo quando comparados aos integrantes do Ministério Público dos estados – 85% destes últimos concordaram com a existência de uma crise na justiça contra 11% que discordaram em termos ou inteiramente desta avaliação.

Tabela 3 – Há uma crise da administração da Justiça no Brasil? (em %)

Concorda totalmente	Concorda em termos	Discorda em termos	Discorda totalmente	Sem opinião
43,5	51,0	3,5	0,5	1,5

Interessava-nos, em seguida, aprofundar esta percepção mais geral e saber qual era o grau de responsabilidade, na visão dos integrantes do Ministério Público Federal, de diferentes instituições e agentes pelo mau funcionamento da administração da justiça no País. Com esta intenção, solicitamos que fossem atribuídos graus de responsabilidade a cada um deles. O resultado pode ser apreciado na tabela 4.

O Legislativo Federal aparece como a instituição mais responsável pelo mau funcionamento da administração da justiça - 86,0% dos entrevistados julgam que o organismo encarregado da elaboração das leis possui um grau "muito alto" ou "alto" de responsabilidade pelas atuais deficiências na prestação jurisdicional. Logo em seguida, praticamente empatado, com um grau bastante elevado de responsabilidade aparece o Executivo Federal. Caso se considerasse apenas o grau mais elevado, esta é a instituição que recebe o maior percentual de responsabilidade (59%). No outro extremo, é notável que os organismos que recebem a menor proporção de indicações são o Ministério Público Federal – apenas 5,5% atribuem um grau "muito alto" e 15% um grau "alto" – e o Ministério Público Estadual, com 6,5% de "muito alto" e 19,5% de "alto". Esta avaliação mais positiva da própria instituição pode indicar um traço corporativista, no sentido de que seus membros tendem a isentar a si

mesmos de responsabilidade pela crise e a apontar instituições externas ao sistema de justiça pelas deficiências. Note-se que os graus mais elevados de responsabilidade são atribuídos a agentes externos – Executivo e Legislativo, seja federal ou estadual –, enquanto os menos responsabilizados são todos eles operadores do sistema de justiça. Mesmo a Polícia, normalmente vista como deficiente, recebe uma avaliação menos negativa do que os poderes Executivo e Legislativo. Saliente-se, ainda, o alto percentual de responsabilidade atribuído aos advogados (38% de "muito alto" e "alto").

Tabela 4 – Grau de responsabilidade das instituições e agentes pelo mau funcionamento da administração da Justiça no Brasil (em %)

Instituições/ Agentes	Grau de responsabilidade	
	Muito Alto	Alto
Executivo Federal	59,0	26,5
Legislativo Federal	58,0	28,0
Executivo Estadual	48,0	28,5
Legislativo Estadual	36,0	29,0
Polícia Judiciária Federal	28,0	37,0
Polícia Militar	24,0	22,0
Polícia Judiciária Federal	19,0	34,0
Defensoria Pública	10,5	17,5
Advogados	8,0	30,0
Ministério Público Estadual	6,5	19,5
Ministério Público Federal	5,5	15,0

Procuradores e procuradoras foram também indagados sobre a importância de certos fatores como obstáculos ao bom funcionamento da administração da justiça. As respostas podem ser examinadas na tabela 5.

Tabela 5 – Obstáculos ao bom funcionamento da administração da justiça no Brasil? (em %)

	Importância (*)
Falta de recursos materiais na Polícia	93,0
Mau desempenho da Polícia	85,0
Número insuficiente de juízes	84,0
Excesso de formalidades nos procedimentos judiciais	84,0
Instabilidade do quadro legal	81,0
Falta de recursos materiais no Ministério Público	80,0
Número insuficiente de procuradores	79,0
Falta de recursos materiais no Judiciário	76,0
Legislação ultrapassada	73,0
Possibilidade legal de alto número de recursos	72,5
Mau desempenho dos advogados	68,5
Mau desempenho dos juízes	68,0
Má formação profissional dos advogados	68,0
Mau desempenho dos Cartórios	64,5
Mau desempenho das Defensorias Públicas	57,0
Mau desempenho dos procuradores	55,0
Má formação profissional dos juízes	46,5
Má formação profissional dos procuradores	37,0
(*) Soma das respostas "muito importante" e "importante"	

Como se depreende da leitura dos percentuais, o principal obstáculo apontado é a falta de recursos materiais na Polícia, com 93%, somando-se as repostas "muito importante" e "importante". A seguir aparece o mau desempenho da Polícia, com 85% das indicações. Estas avaliações, aparentemente, contrastam com aquelas emitidas na questão anterior, quando esta instituição recebeu uma avaliação menos negativa do que o Executivo e o Legislativo. No entanto, o exame da importância atribuída a cada um dos obstáculos mostra que questões relacionadas à legislação – excesso de formalidade nos procedimentos judiciais; instabilidade do quadro legal; legislação ultrapassada; possibilidade legal de alto número de recursos – recebem sempre mais que 70% das indicações como "muito importante" e "importante". Observe-se, principalmente, que nesta pergunta estão excluídas as instituições externas ao sistema de justiça e estão mais acentuados possíveis obstáculos ao desempenho do que propriamente a instituição. Assim, chama a atenção o fato de a maior crítica dirigir-se preferencialmente para a falta de recursos e menos para o desempenho propriamente dito dos agentes. Note-se que os itens relativos aos recursos de todas as instituições do sistema de justiça – Magistratura, Polícia, Ministério Público – são sempre pior avaliados do que o desempenho de seus integrantes. Mesmo no que se refere à polícia, a questão dos recursos aparece com oito pontos percentuais acima do problema relacionado ao desempenho. Focalizando-se apenas o desempenho, os operadores do direito são assim classificados, do pior ao melhor: policiais, em seguida advogados, juízes, funcionários de cartórios, defensores públicos e procuradores. Por outro lado, entre todos os obstáculos listados, a má formação profissional dos procuradores recebe o menor percentual de indicações – apenas 7%, indicando, uma vez mais, uma tendência a uma avaliação menos negativa quando se trata da própria instituição e de seus integrantes.

Este traço é reafirmado observando-se as respostas dadas à questão que solicitava a avaliação do desempenho dos diversos órgãos e poderes, conforme se depreende da tabela 6.

O Ministério Público Federal de primeiro grau recebe a melhor avaliação, somando 65,0% "ótimo" e "bom". A seguir, mas com uma distancia de 18,5 pontos percentuais, aparece o Supremo Tribunal Federal com 46,5% de "ótimo" e "bom". Em terceiro lugar foi colocado o Ministério Público Estadual com 43,5% de "ótimo" e "bom". Destaque-se que no interior do Ministério Público Federal há uma clara distinção nas avaliações dadas aos órgãos de primeiro grau, de segundo grau e aos tribunais superiores. A avaliação positiva do Ministério Público Federal de primeiro grau supera em 30 pontos percentuais a conferida ao de segundo grau, que soma 35% de "ótimo" e "bom" e em 33 pontos a atribuída ao Ministério Público Federal dos Tribunais Superiores, com 32% de "ótimo" e "bom". Uma vez mais, o Governo Federal e o Congresso Nacional recebem as piores avaliações, com 67% e 77%, respectivamente, de "ruim" e "péssimo". Chama a atenção o percentual extremamente elevado dos sem opinião – 42,5% – no que se refere à Justiça Militar Estadual. Esta instituição, além da Justiça do Trabalho, da Justiça Eleitoral e da Defensoria, com níveis altos de "sem opinião", constituem exatamente os organismos com os quais os integrantes do Ministério Público Federal pouco se relacionam no seu cotidiano.

Tabela 6 – Avaliação do desempenho dos diversos órgãos e poderes, nos últimos 12 meses (em %)

Órgãos/Poderes	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo	Sem opinião
Ministério Público Federal – 1° grau	6,5	58,5	30,5	3,0	–	1,5
Supremo Tribunal Federal	3,5	43,0	37,0	11,0	2,0	3,5
Ministério Público Estadual	3,5	40,0	32,0	8,5	2,0	14,0
Superior Tribunal de Justiça	1,5	34,5	43,0	15,0	1,5	4,5
Justiça Federal – 1ª Instância	5,5	31,0	45,5	14,5	1,0	2,5
Ministério Público Federal – 2° grau	1,5	33,5	41,0	14,0	3,5	6,5
Ministério Público Federal – Tribunais Superiores	1,0	31,0	36,0	10,5	3,0	18,5
Justiça Eleitoral – T.S.E.	1,5	25,5	24,0	12,0	4,0	33,0
T.R.F. (na sua região)	2,5	19,5	36,0	27,0	11,0	4,0
Justiça Eleitoral – T.R.E.	0,5	19,5	26,0	14,0	7,0	33,0
Justiça Comum Estadual	0,5	16,0	35,0	16,5	12,0	20,0
Defensoria Pública	1,0	10,0	26,0	20,0	12,5	30,5
Justiça do Trabalho	–	11,5	25,0	18,5	10,0	35,0
Advocacia Geral da União	0,5	8,5	37,0	23,5	7,5	23,0
Tribunal de Contas da União	–	8,0	29,0	26,5	10,0	26,5
Governo Federal	0,5	3,5	27,0	37,0	30,0	2,0
Congresso Nacional	–	2,5	19,0	37,0	40,0	1,5
Justiça Militar Estadual	–	1,0	12,0	22,0	22,5	42,5

C. Propostas para melhorar a administração da Justiça

Em resposta às críticas ao mau desempenho da justiça, têm sido formuladas várias propostas tendo em vista melhorar o seu funcionamento. Procuradores e procuradoras foram solicitados a se posicionar face a cada uma delas. O grau de apoio às diferentes propostas encontra-se discriminado na tabela 7.

Tabela 7 – Propostas para melhorar o funcionamento da administração da Justiça brasileira (em %)

Propostas	Totalmente a favor	Totalmente contra
Tramitação direta de inquéritos entre Polícia e Ministério Público Federal, sem participação do Judiciário.	83,0	3,0
Extinção da Justiça Militar Estadual.	70,5	3,0
Ampliação do quadro de pessoal da Polícia Federal.	68,5	1,0
Extinção da Justiça Militar Federal.	60,0	5,5
Criação de Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal	57,0	3,5
Direção dos trabalhos de investigação policial pelo Ministério Público	54,0	4,5
Vinculação da Polícia Técnica ao Ministério Público.	53,5	5,5
Ministério Público com quadro próprio de investigadores.	50,0	12,0
Unificação das Polícias Civis e Militares estaduais	49,5	5,5
Controle Externo do Poder Judiciário com atribuição de verificar contas e gestão administrativa.	46,0	7,5
Controle Externo do Ministério Público com atribuição de verificar contas e gestão administrativa.	46,0	9,0
Polícia Judiciária vinculada funcionalmente ao Ministério Público.	43,5	15,0
Redução das formalidades processuais	40,0	1,0
Atribuição de efeito vinculante às súmulas dos Tribunais Superiores.	23,0	19,5
Avocatória para assuntos constitucionais (Incidente de Inconstitucionalidade)	19,5	31,0
Polícia Judiciária vinculada funcionalmente ao Poder Judiciário.	5,0	71,5

Entre as 16 propostas, apenas quatro provocam reações praticamente consensuais: a) forte apoio à tramitação direta de inquéritos entre Polícia e Ministério Público Federal, sem participação do Judiciário; b) altíssima rejeição da proposta que prevê a Polícia Judiciária vinculada funcionalmente ao Poder Judiciário; c) forte apoio à extinção da Justiça Militar Estadual; d) expressivo apoio à ampliação do quadro de pessoal da Policia Federal. É possível também perceber a posição da maioria dos entrevistados em relação

às seguintes propostas: apoio à extinção da Justiça Militar Federal; apoio à criação de Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal; apoio à direção dos trabalhos de investigação policial pelo Ministério Público; apoio à iniciativa de vinculação da Polícia Técnica ao Ministério Público. Todas as demais propostas praticamente dividem os integrantes do Ministério Público Federal, não encontrando nem um grande número de adeptos nem de oponentes.

Como entre as propostas em discussão, várias dizem respeito ao relacionamento entre o Ministério Público e a Polícia ou às atribuições de cada uma dessas instituições, vale a pena apreciá-las com mais vagar.

Como observamos, a Tabela 7 apresenta 16 propostas para melhorar o funcionamento da administração da justiça brasileira. A proposta mais consensual é aquela que advoga a tramitação direta de inquéritos entre a Polícia e o Ministério Público, sem participação do Judiciário. Trata-se de uma proposta polêmica, tal como aquela que vem em sexto lugar em índice de apoio relativa à direção dos trabalhos de investigação policial pelo Ministério Público.

A polêmica não se situa evidentemente no interior do Ministério Público, pois as respostas "totalmente a favor" somam no primeiro caso 83,0% e no segundo 54,0%. Ela se estabelece especialmente com a Polícia.

Atualmente, está em discussão no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado nº 31/95, de autoria do Senador Pedro Simon, que propõe modificações o Código de Processo Penal a fim de estabelecer que os autos de inquérito policial sejam remetidos, pela polícia, diretamente ao Ministério Público, à diferença do que ocorre atualmente, quando a Polícia remete os autos ao juiz, e este, por sua vez, dá vista dos mesmos ao Ministério Público.

A justificação do projeto salienta que a mudança proposta mostra-se consentânea com o dispositivo constitucional que dá titularidade ao Ministério Público, em caráter privativo, da ação penal pública, sendo ele, por consequência, o destinatário natural do inquérito policial, o qual serve para fundamentar a propositura da ação penal. Tal solução, afirma o Senador, "vem em garantia da imparcialidade e isenção do juiz, que se manterá a uma distância conveniente do inquérito policial, além de contribuir para uma maior celeridade na tramitação do inquérito e para

desafogar significativamente a máquina do Judiciário, por onde os inquéritos policiais tramitam, hoje, desnecessariamente".

A Polícia, por intermédio de suas entidades associativas posicionou-se contrariamente ao projeto, no que foi apoiada pelo Senador Romeu Tuma, que apresentou várias emendas. Para o Senador

> o desejo de decidir sobre os atos praticados no inquérito policial e até mesmo de assumir a própria direção das investigações policiais há muito vem aguçando a cobiça de alguns membros do Ministério Público [...] Labora em equívoco quem pressupõe servir o inquérito policial de base apenas ao oferecimento da denúncia. Ele, em verdade, suplanta o momento simplista desta, para deitar raízes no instante mais sublime do poder-dever conferido ao Estado-Juiz de analisar a prova e aplicar o direito ao caso concreto, possibilitando ao magistrado os elementos de convicção imprescindíveis à consecução de seu mister. [...] O projeto de lei em comento inviabiliza a imediata apreciação, pelo Poder Judiciário, dos atos praticados no inquérito policial, com inevitável gravame ao interesse público, porque, desenvolvido ao alvedrio do órgão acusador, abrigará inexoráveis e irreparáveis lesões e ameaças aos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos, além de albergar em seu contexto inadmissível afronta aos preceitos que promanam do artigo 144, § 4°, da Constituição Federal.

O Senado, no entanto, aprovou, por maioria, a proposta que prevê a tramitação direta, louvando-se em parecer do Relator Senador Espiridião Amin, que negou qualquer contrariedade à Constituição, além de observar:

> qualquer parte prejudicada continua dispondo do recurso ao Judiciário, quer pelos meios comuns, quer por meio de mandados de segurança e habeas corpus [...] o juiz não deve atuar de ofício, mas quando provocado, e não se justifica sua intervenção na fase inquisitorial do procedimento penal, sob pena de prejuízo da sua imparcialidade no julgamento.

O processo legislativo continua em aberto, devendo o projeto ser apreciado na Câmara dos Deputados, onde as objeções da Polícia serão provavelmente renovadas.

Tramitam ainda no Congresso Nacional as Propostas de Emenda à Constituição n^{os} 15 e 19, de 1995, também de autoria do Senador Pedro Simon, que preveem a introdução de uma norma constitucional segundo a qual "nas infrações penais de relevância social, definidas em lei, a instrução

será feita diretamente perante o Poder Judiciário, sendo precedida de investigações preliminares, sob direcionamento do Ministério Público, auxiliado pelos órgãos da Polícia Judiciária". A tese da direção das investigações pelo Ministério Público foi rejeitada pelo Relator, Senador Bernardo Cabral, entre outros argumentos, por entender que o Ministério Público já possui autonomia investigatória, sendo dispensável o acréscimo de atribuições que se lhe quer outorgar. Refere-se o Senador ao art. 129, VIII da CF, que atribui ao Ministério Público competência para requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e ao art. 7°, II da LC n° 75/93, repete e amplia a norma constitucional, atribuindo competência para requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito policial militar, podendo acompanhá-los e apresentar prova. Registra, ainda, o Senador que a modificação pretendida não deve processar-se sem que haja a correspondente reestruturação jurídico-orgânica da polícia judiciária e do Ministério Público.[6]

A tabela 7 contempla ainda três outras propostas que dizem respeito à Polícia: Polícia Judiciária vinculada funcionalmente ao Ministério Público, Polícia Judiciária vinculada funcionalmente ao Poder Judiciário, Polícia Técnica vinculada ao Ministério Público. Mais de 40% dos respondentes manifestaram-se totalmente a favor da primeira e da terceira, e 71,5% disseram-se totalmente contra a segunda.

As respostas guardam coerência entre si e reafirmam a ideia básica de que a Polícia Judiciária é um órgão auxiliar do Ministério Público e de que o juiz, para manter a imparcialidade no julgamento, não pode se envolver nas apurações preliminares à instauração da ação penal.

Quanto ao posicionamento referente à direção dos trabalhos de investigação policial pelo Ministério Público é interessante registrar um dado comparativo: enquanto 54% dos integrantes do Ministério Público Federal pronunciaram-se totalmente a favor desta proposta, no Ministério Público dos estados esta posição foi compartilhada por 48%.

[6] A ANPR durante os trabalhos revisionais da Constituição, em 1994, pugnou em favor de propostas que objetivavam garantir ao Ministério Público a direção das investigações da Polícia Judiciária, algumas na forma de criação de Procuradorias e Promotorias de Instrução.

Ainda no que se refere a esta tabela, chama especialmente a atenção o posicionamento relativo às propostas que instituem o controle externo, quer para o Poder Judiciário, quer para o Ministério Público. As duas propostas recebem um percentual idêntico de aprovação. Ou seja, esta inovação tem 46% de apoio para as duas instituições do sistema de justiça. Saliente-se, para comparação, que, em 1993, apenas 6% dos magistrados entrevistados pelo IDESP manifestaram-se inteiramente favoráveis ao controle externo do Poder Judiciário. Este percentual subiu para 9%, segundo dados da pesquisa "Corpo e Alma da Magistratura", realizada em 1996. Integrantes do Ministério Público dos estados também mostraram-se menos favoráveis a esta proposta do que os do Ministério Público Federal – 28% pronunciaram-se inteiramente a favor, em pesquisa feita em 1996. Esta é provavelmente uma das questões mais polemicas nos atuais debates sobre reforma das instituições de justiça. Principalmente no que se refere ao Judiciário, seus defensores têm justificado sua criação argumentando que se trata do único poder isento de controles. O controle externo já havia sido apresentado durante os trabalhos da Constituinte de 1987-88, tendo sido objeto de enfática rejeição por parte da Magistratura. O tema tem voltado à discussão e consta da maioria das propostas de reforma do Poder Judiciário. Neste sentido importa saber, na eventualidade de vir a ser criado um organismo de tal natureza, como ele deveria ser integrado. A preferência dos magistrados é que seja majoritariamente composto por representantes do próprio Poder Judiciário. Pesquisa IDESP mostrava que 78% dos juízes eram favoráveis a que este organismo tivesse apenas magistrados. Representantes dos poderes propriamente políticos – Executivo e Legislativo- são rejeitados de maneira quase unânime para o desempenho dessa função. A pesquisa "Corpo e Alma da Magistratura" revela resultados bastante semelhantes, apesar das diferenças no tempo e no tamanho da amostra: apenas 3,5% pronunciaram-se a favor de um controle exercido por um órgão composto por representantes dos três poderes; 10,8% por membros do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil; e 4,6% por representantes da sociedade civil.

Já os integrantes do Ministério Público dos estados, embora com posição algo mais favorável ao controle externo, dividem-se quanto a quem deve deter a maioria dos representantes: 47% julgam que ela deveria ser de integrantes externos ao Judiciário, 45% do próprio Judiciário e 8% não têm opinião a esse respeito. Os participantes deste organismo, segundo promotores e procuradores estaduais, deveriam originar-se do Ministério Público, do Judiciário e da Ordem dos Advogados do Brasil.

Entre os entrevistados do Ministério Público Federal, 59,5% manifestam-se a favor de maioria de integrantes de origem externa ao Judiciário, caso um órgão de controle externo venha a ser criado. Estes participantes deveriam ser provenientes do Ministério Público (90%), da Ordem dos Advogados do Brasil (83,5%), do Judiciário (81,5%) e recrutados entre juristas (63%). Note-se que é alta a proporção dos que afirmam não possuir opinião a esse respeito – chega a 20% no que se refere à participação dos serventuários da justiça (ver tabelas 8 e 9).

Tabela 8 – Como deve ser integrado o órgão de controle externo do Poder Judiciário (em %)

Por membros	Sim	Não	Sem Opinião
Do Ministério Público	90,0	5,0	5,0
Da Ordem dos Advogados do Brasil	83,0	10,0	7,0
Do Judiciário	81,5	11,0	7,5
Juristas	63,0	24,5	12,5
Lideranças da Sociedade	49,5	37,5	13,0
Do Legislativo	43,0	47,0	10,0
Do Executivo	37,0	51,0	12,0
Serventuários da justiça	24,0	56,0	20,0

Tabela 9 – Quem deve deter a maioria no órgão de controle externo do Poder Judiciário (em %)

A favor de maioria de integrantes de origem externa ao Judiciário	Contra a maioria de integrantes de origem externa ao Judiciário	Sem opinião
59,5	33,0	7,5

É sempre mais fácil aceitar um órgão de controle externo quando se trata de uma outra instituição. Nesse sentido, os integrantes do Ministério Público Federal foram solicitados também a se pronunciar sobre um organismo semelhante para o Ministério Público. Os resultados estão nas tabelas 10 e 11.

Tabela 10 – Como deve ser integrado o órgão de controle externo do Ministério Público (em %)

Por membros	Sim	Não	Sem opinião
Do Ministério Público	84,5	9,5	6,0
Do Judiciário	81,0	9,5	9,5
Da Ordem dos Advogados do Brasil	80,0	12,5	7,5
Juristas	64,0	22,5	13,5
Lideranças da Sociedade	51,5	35,5	13,0
Do Legislativo	44,5	43,5	12,0
Do Executivo	37,0	47,5	15,5
Serventuários do Ministério Público	23,5	53,5	23,0

Tabela 11 – Quem deve deter a maioria no órgão de controle externo do Ministério Público (em %)

A favor de maioria de integrantes de origem externa ao Ministério Público	Contra a maioria de integrantes de origem externa ao Ministério Público	Sem opinião
57,0	36,5	6,5

As posições referentes à criação de um órgão de controle externo do Ministério Público não são muito diferentes das encontradas em relação ao Poder Judiciário. Enquanto 33% manifestaram-se contra a maioria de integrantes de origem externa ao Judiciário, este percentual sobe para 36,5% quando se trata de um organismo de controle externo do Ministério Público. Quanto à composição, não há diferenças apreciáveis, a não ser o fato que é menor a proporção dos que aceitam a participação de integrantes do Judiciário no órgão de controle externo do Ministério Público (81%) do que a de representantes do Ministério Público no órgão de controle externo do Judiciário (90%).

As respostas dadas às questões referentes ao controle externo (tabelas 7 a 11) sugerem um forte questionamento às afirmações segundo as quais o Ministério Público, na opinião de seus integrantes, pretende ser um poder ou uma instituição isenta de controles.

Examinemos a seguir as posições relativas à forma de escolha do Procurador-Geral da República, o chefe do Ministério Público da União:

Segundo prescreve a Constituição de 1988, em seu artigo 128, §1º, o Procurador-Geral da República "é nomeado pelo Presidente da República dentre os integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após aprovação de seu nome pela maioria absoluta do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução". Como se observa, esta forma de escolha tem o apoio irrestrito de apenas 5% dos integrantes do Ministério Público Federal, com 50% posicionando-se "totalmente contra" e 18% "contra em termos". Segundo a maioria dos entrevistados, 56%, o Procurador-Geral da República deveria ser eleito pelos membros do Ministério Público Federal.[7]

Tabela 12 – Opinião sobre a forma de escolha do Procurador Geral da República (em %)

	Totalmente a favor	A favor em termos	Contra em termos	Totalmente contra	Sem opinião
Deveria ser eleito pelos membros do Ministério Público Federal	56,0	20,0	5,0	11,5	7,5
Deveria ser nomeado pelo Presidente da República, a partir de uma lista tríplice eleita pelos integrantes do Ministério Público Federal (nos mesmos moldes em que se dá a indicação do Procurador Geral de Justiça)	40,5	24,5	10,0	18,0	7,0
Deveria ser escolhido pelo Presidente da República, dentre os integrantes da carreira do Ministério Público Federal, com a aprovação do Senado Federal, por maioria absoluta	5,0	14,5	18,0	50,0	12,5
Deveria ser eleito pelos cidadãos, tal como se dá para a escolha dos ocupantes dos cargos de executivo (prefeitos, governadores, presidente)	1,0	5,0	8,5	73,5	12,0
Deveria ser indicado pelos ministros do STF	0,5	2,0	2,5	81,0	14,0

[7] No XIV Encontro Nacional dos Procuradores da República, realizado em Belo Horizonte, de 28 de outubro a 1° de novembro de 1997, os Procuradores da República firmaram a Carta de Belo Horizonte na qual "defendem a democratização das instituições da Justiça, e em especial do Ministério Público, com a mudança da forma de escolha do Procurador-Geral da República, hoje de indicação pessoal do Presidente da República".

Uma expressiva proporção dos integrantes do Ministério Público Federal (73,5%) manifesta-se inteiramente contra o mecanismo segundo o qual o Procurador Geral deveria ser eleito pelos cidadãos, tal como corre na escolha dos ocupantes dos cargos do Executivo. Ainda no que se refere à forma de escolha do chefe do Ministério Público da União, provoca uma fita rejeição (81%) a proposta que prevê sua indicação pelos ministros do STF, traduzindo uma posição de autonomia em relação ao Poder Judiciário. Saliente-se, também, que 40,5% dos entrevistados pronunciaram-se "totalmente a favor" e 18% "totalmente contra" a um mecanismo de escolha semelhante àquele que ocorre para a indicação do Procurador Geral de Justiça.

Procurou-se igualmente saber a opinião dos integrantes do Ministério Público Federal sobre dispositivos legais e propostas que afetam o exercício de seu desempenho. As respostas encontram-se na tabela 13.

Duas questões provocam reações praticamente consensuais: apoio à proposta que permitiria o acesso do Ministério Público Federal, independentemente de autorização judicial, às informações fiscais bancárias das comunicações; rejeição à prática da advocacia privada pelos integrantes do Ministério Público Federal. Além disso, uma apreciável maioria (64%) posiciona-se "totalmente a favor" à vedação do exercício da atividade político-partidária para todos os integrantes do Ministério Público; e 56,5% concordam inteiramente com o dispositivo segundo o qual os agentes políticos, inclusive membros do Ministério Público, não devem ser protegidos pelos sigilos bancário e fiscal. Estas posições demonstram que, para a maioria dos que responderam à pesquisa, a instituição deve ter maior autonomia para agir, sem depender de autorização do Judiciário; que seus integrantes não devem gozar de privilégios especiais e muito menos participar de atividades político-partidárias.

A proposta, amplamente consensual, de que o Ministério Público Federal deva ter acesso às informações fiscais, bancárias e das comunicações, independentemente de autorização judicial, está relacionada à promoção da ação penal pública. Nesta área de atuação, quando foi solicitado que se apontasse os principais obstáculos uma adequada prestação jurisdicional, as dificuldades na obtenção de informações protegidas pelo sigilo bancário e/ou fiscal e na obtenção de provas em geral aparecem como importantes empecilhos (estas dificuldades foram classificadas em terceiro e quarto lugares, vide Tabela 18).

Tabela 13 – Dispositivos legais e propostas em debate sobre o funcionamento da Justiça no Brasil (em %)

	Totalmente a favor	Contra
Que o Ministério Público Federal deva ter acesso às informações fiscais/ bancárias/ das comunicações, independentemente de autorização judicial	81,0	1,0
Que o exercício de atividade político-partidária seja vedado a todos os integrantes do Ministério Público	64,0	9,5
Que os agentes políticos, inclusive membros do Ministério Público, não devem ser protegidos pelos sigilos bancário e fiscal	56,5	5,5
Que seja extinta a imunidade de ocupantes de cargos do Poder Executivo e do Poder legislativo	44,5	2,5
Que crimes contra os direitos humanos sejam julgados exclusivamente pela Justiça Federal	44,5	8,5
Que ações de improbidade sejam processadas no foro correspondente ao das ações penais	30,0	19,0
Que sejam extintas as prerrogativas de foro em geral	14,5	22,5
Que integrantes do Ministério Público Federal possam afastar-se para ocupar cargos em comissão	10,0	43,5
Que os integrantes do Ministério Público Federal possam praticar a advocacia privada	7,5	78,0

Os membros do Ministério Público Federal, entretanto, afirmam já ter o direito de acesso direto às informações fiscais e bancárias em face da Lei Complementar n° 75/93 e da Lei n° 7.492/86. Mas o Judiciário, por sua vez, não tem respaldado esse entendimento. Por isso, a Associação Nacional dos Procuradores da República tem buscado a aprovação do PLS n° 219/95 – Complementar, que expressamente autoriza que integrantes do Ministério Público Federal tenham acesso direto a informações das instituições financeiras quando necessárias ao exercício de suas competências constitucionais e legais.

Com 17 pontos percentuais de diferença vem a segunda proposta, aglutinando 64% dos respondentes: vedação do exercício de atividade político-partidária a todos os integrantes do Ministério Público.

Pela Constituição em vigor, o princípio geral é de que os membros do Ministério Público não podem exercer atividade político-partidária, permitidas exceções a serem previstas na lei (art. 128, II, letra e). A

excepcionalidade, regulada na Lei Complementar n° 75/93 e na Lei n° /92, não existe para os juízes, cujo regime é de vedação absoluta (art. 95, III). A maioria dos procuradores e procuradoras considera que o mesmo regime deve ser aplicado ao Ministério Público. Esta posição fundamenta-se na desejada imparcialidade dos integrantes, como defensores de interesses difusos e coletivos. Por essa mesma razão é forte a rejeição ao exercício concomitante de atividade privada e expressivo o número de respondentes contrários a que integrantes do Ministério Público Federal possam afastar-se para ocupar cargos em comissão.[8]

Duas propostas ainda obtiveram significativa aceitação, revelando a presença de um traço não corporativo. Note-se que 56,5% responderam ser totalmente favoráveis a que os agentes políticos, neles incluídos os membros do Ministério Público, não devam ser protegidos pelos sigilos bancário e fiscal, bem como 44,5% apoiam que seja extinta a imunidade de ocupantes de cargos do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Esses dados devem ser analisados em conjunto com aqueles da Tabela 4, relativos ao grau de responsabilidade das instituições e agentes pelo mau funcionamento da administração da Justiça no Brasil. Muito provavelmente a avaliação feita sobre o grau de responsabilidade levou em conta as dificuldades criadas pelo sistema jurídico em vigor para a instauração de processos de responsabilidade civil, administrativa e penal contra agentes políticos do Executivo e do Legislativo Federal.

D. Percepção das mudanças introduzidas pela Constituição de 1988

A Constituição de 1988 é normalmente vista como um marco na história do país. Teve ela influência na prestação de justiça?

[8] Necessário esclarecer que, em face do art. 29, § 3° do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os membros do Ministério Público admitidos antes da promulgação da Constituição de 1988 puderam optar pelo regime anterior, no que dissesse respeito às garantias e vantagens, observando-se, quanto às vedações, a situação jurídica na data da Constituição. Diante disso, existe um número, já bastante reduzido, de membros do Ministério Público que praticam a advocacia privada, desde que em questões não incompatíveis com o exercício da função ministerial, ou que ocupam cargos em comissão no Poder Executivo ou Legislativo. Note-se que o enunciado constante da tabela refere-se genericamente a cargos em comissão, que podem pertencer ao próprio Ministério Público.

Segundo indica a tabela 14, para a maioria dos procuradores e procuradoras entrevistados (60%) "melhorou muito" a prestação da justiça no país, com as novas atribuições conferidas ao Ministério Público; 34% julgam que "melhorou pouco"; 2,5% que "nem melhorou nem piorou"; apenas 0,5% avaliam que "piorou muito"; e 3% não manifestam opinião a respeito.

Tabela 14 – A prestação da justiça no Brasil e as novas atribuições conferidas ao Ministério Público pela Constituição de 1988 (em %)

Com as novas atribuições do M.P., a prestação da justiça:					
Melhorou muito	Melhorou pouco	Não melhorou nem piorou	Piorou pouco	Piorou muito	Sem opinião
60,0	34,0	2,5	–	0,5	3,0

A tabela 15 traz as avaliações relativas a cada uma das funções conferidas ao Ministério Público pela Constituição de 1988:

Tabela 15 – Avaliação da atuação do Ministério Público Federal desde 1988 (em %)

Funções	Ótima	Boa	Regular	Ruim	Péssima	Sem Opinião
Promoção da ação penal pública	16,0	55,0	24,0	4,0	–	1,0
Defesa dos direitos constitucionais do cidadão	17,0	42,5	30,0	6,5	1,5	2,5
Fiscais da lei (*custos legis*)[9]	11,0	47,0	33,0	5,0	0,5	3,5
Defesa das comunidades indígenas	11,5	40,5	31,5	6,0	1,5	9,0
Garantia dos princípios constitucionais relativos à política fundiária e de reforma agrária	2,5	17,0	38,5	25,5	6,5	10,0
Controle externo da atividade policial	1,0	7,5	33,0	39,0	14,0	5,5

Entre todas as funções, a mais tradicional – a promoção da ação penal pública – é a melhor avaliada, com 71% de "ótimo" e "bom". Em contraste, a que recebe a pior avaliação é o controle externo da atividade policial, com apenas 1% de "ótimo" e 7,5% de "bom" e 53% de "ruim" e "péssimo".

[9] Com essa expressão costuma-se referir à intervenção do Ministério Público nos processos de mandado de segurança e em quaisquer outros processos civis em que é obrigatória a intervenção do Ministério como, por exemplo, em processos nos quais há interesses de mires ou em que se discute registros públicos.

Por que o Ministério Público Federal tem avaliação pior nessa função? Tudo indica que isso decorre da polêmica com a Polícia, tanto na esfera federal quanto estadual, sobre o seu conteúdo e limites. O enfrentamento vinha sendo postergado pelo Ministério Público Federal diante do inevitável desgaste nas relações institucionais e pessoais, com as consequentes dificuldades para o exercício de funções compartilhadas. Entretanto, recentemente, o Conselho Superior do Ministério Público Federal editou Resolução sobre a matéria.[10] A Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal – ADPF – de imediato propôs ação direta de inconstitucionalidade.[11] Foram alinhadas, em síntese, as seguintes razões contra o Ministério Público Federal: a) pretender alterar o equilíbrio entre os poderes da União, ao subtrair do Poder Judiciário o papel de fiscalizador da Polícia Judiciária; b) tratar de normas e procedimentos processuais, matéria privativa da União; c) pretender subordinar a Polícia Federal ao Ministério Público Federal; d) pretender exercer, em conjunto com a Polícia Federal, a polícia judiciária da União; e) regulamentar uma atividade além dos limites fixados na própria Lei Complementar n° 75/93. Para a Polícia Federal, mediante as ações preconizadas na Resolução, o Ministério Público pretende inflar o seu poder e competências. São elas: verificar e analisar livros de registro (de ocorrência, de inquéritos policiais, de remessa de autos, de objetos apreendidos, de fianças); acesso aos dados dos procedimentos criminais; fiscalizar o cumprimento de promoções e de requisições de diligências oriundas do Ministério Público; requisitar autos de investigação policial em curso.

A pedra de toque dos argumentos formais é que a Polícia deve ser o órgão de investigação, o Ministério Público o órgão de imputação e o Judiciário o de julgamento. O Ministério Público para oferecer denúncia não pode produzir nem valorar qualquer prova só lhe cabe agir dentro dos parâmetros fáticos que lhe forem apresentados pela Polícia.

É inegável que, sob o manto de argumentos formais, a polêmica tem um fundo político. Para a Polícia, ser fiscalizada no exercício de uma das atividades-fim (repressão a infrações penais) representa subordinação

[10] O Ministério Público Federal. Conselho Superior. *Resolução n° 32*, de 9 de dezembro de 1997. Disciplina o exercício do controle externo da atividade policial, observado o disposto nos arts. 9º e 10 da LC n° 75/93. *Diário da Justiça da União*, 22 de dezembro de 1997, p. 68144.
[11] ADIN n° 1806-0, Relator Min. Maurício Corrêa.

inadmissível. Note-se, entretanto, que, nessa atividade, a Polícia, do ponto de vista conceitual e legal, sempre exerceu uma função auxiliar e subordinada. Assim, essa rejeição tão forte às tentativas do Ministério Público de concretizar a lei sugere que a Polícia tem investigado as infrações criminais com critérios exclusivos, erigidos por ela própria, sem ser molestada pelo Poder Judiciário. É um espaço de poder até agora intocado. Subordinação ao Ministério Público significaria perda de poder.

A tabela 16 contempla uma recente área de atuação do Ministério Público.

Tabela 16 – Avaliação do desempenho do Ministério Público Federal na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, nos últimos dez anos (em %)

	Ótima	Boa	Regular	Ruim	Péssima	Sem opinião
Meio ambiente	10,0	45,0	33,0	7,0	1,5	3,5
Patrimônio público e social	10,0	41,5	37,5	6,5	1,0	3,5
Controle da administração pública (improbidade administrativa)	10,5	31,0	38,0	15,5	2,5	2,5
Consumidor e ordem econômica	6,5	33,0	40,0	14,5	2,0	4,0
Patrimônio histórico e cultural	5,5	32,0	43,5	12,0	2,0	5,0
Serviços de relevância pública (saúde, educação, lazer, segurança etc.)	4,0	29,5	43,5	13,0	4,5	5,5
Minorias étnicas	4,0	24,0	36,5	22,0	4,5	9,0
Pessoas portadoras de deficiências	3,0	22,5	38,5	19,0	6,5	10,5
Criança e adolescente	2,5	21,5	41,5	19,0	4,5	11,0
Idosos	1,5	14,0	44,0	20,5	8,0	12,0

Segundo os entrevistados, as áreas melhor avaliadas são: meio ambiente (com 55% de "ótimo" e "bom")[12] e patrimônio público e social (com 51,5% de "ótimo" e "bom"). Em contraste, as áreas que recebem as piores avaliações são as relativas aos idosos (apenas 15,5% de "ótimo" e "bom"), criança e adolescente (24% de "ótimo" e "bom") e pessoas portadoras de deficiências (25,5% de "ótimo" e "bom"). Observe- se que as áreas de avaliação mais baixa: serviços de saúde, educação, lazer, segurança etc., minorias étnicas, pessoas portadoras de deficiência, criança e adolescente e, por fim, idosos, correspondem a direitos cujo conteúdo encontra-se em elaboração ou que incluem-se, a princípio, no âmbito de competência estadual.

[12] A autopercepção de um desempenho positivo não parece ser superestimatória. Para o Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, "... temos no Brasil um Ministério Público extremamente ativo na defesa dos direitos difusos, que incluem os problemas ambientais. O Ministério Público está se interiorizando e não tem nada que o IBAMA faça que o Ministério Público não esteja fiscalizando.", *In* "O maior ganho da lei ambiental *é* obrigar o infrator a reparar o dano". [Entrevista/Eduardo Martins] *Jornal do Commercio,* Recife, 8 de fevereiro 1998.

Nas tabelas 17 e 18 procurou-se avaliar qual a importância de certos fatores como obstáculos à atuação do Ministério Público Federal.

O confronto entre os resultados da tabela 17 e aqueles obtidos na pesquisa com o Ministério Público dos estados mostra convergências no que diz respeito aos três fatores que têm representado maiores obstáculos a uma boa prestação jurisdicional na área dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. São eles: falta de apoio técnico, dificuldades na realização de perícias e dificuldades na obtenção de provas. A soma das respostas "importante" e "muito importante" nas duas pesquisas atinge mais de 85%. Todavia, enquanto os integrantes do Ministério Público Federal apontam em primeiro lugar a falta de apoio técnico e em segundo as dificuldades na realização de perícias, os do Ministério Público dos estados invertem essa ordem. Em relação a outros fatores, chama atenção o fato de os integrantes do Ministério Público Federal darem peso maior à resistência do Poder Judiciário e à ingerência do Poder Executivo do que seus colegas dos estados (78,5% e 62,5% respectivamente, contra 52% e 46%).

A falta de apoio técnico, somando 92% de respostas "importante" e "muito importante", sugere um grau elevado de insatisfação dos procuradores e procuradoras com a organização administrativa da instituição.

Tabela 17 – Obstáculos a uma adequada prestação jurisdicional na área dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos (em %)

	Muito Importante	Importante	Pouco Importante	Sem Importância	Sem opinião
Falta de apoio técnico a procuradores	58,5	33,5	4,5	0,5	3,0
Dificuldades na realização de perícias	54,0	36,0	5,5	1,0	3,5
Dificuldades na obtenção de provas	49,0	40,0	6,0	1,0	4,0
Falta de especialização em problemas específicos (Ex.: poluição, finanças públicas, taxa de juros etc.)	47,0	38,0	9,0	1,5	4,5
Resistência ideológica de juízes	46,5	32,0	12,0	3,0	6,5
Resistência dos grupos econômicos (empresários, banqueiros etc.)	48,0	29,5	13,5	4,0	5,0
Falta de regulamentação legislativa	20,0	44,5	26,0	5,5	4,0
Ingerência do Poder Executivo	29,5	33,0	23,0	8,0	6,5
Resistência ideológica de procuradores	25,5	34,5	24,5	7,5	8,0
Despreparo jurídico de juízes	25,0	30,0	13,5	4,0	27,5
Despreparo jurídico de procuradores	15,0	37,5	31,0	9,5	7,0
Insuficiência dos instrumentos processuais	17,5	32,5	35,0	11,0	4,0

Tabela 18 – Obstáculos a uma adequada prestação jurisdicional no que se refere à ação penal e à impunidade (em %)

Fatores	Muito Importante	Importante
Demora na apuração pela Polícia	71,5	24,0
Despreparo técnico de policiais	64,5	27,0
Dificuldades na obtenção de informações protegidas pelo sigilo bancário e/ou fiscal.	67,0	24,0
Dificuldades na obtenção de provas	51,0	38,0
Falta de apoio técnico a procuradores	49,0	37,0
Dificuldades na realização de perícias	43,0	43,0
Falta de especialização em problemas específicos (Ex: mercado financeiro, ordem tributária, tráfico de drogas etc.)	42,0	40,5
Falta de representação pelas autoridades administrativas para fins criminais	34,0	41,0
Ingerência dos grupos econômicos (empresários, banqueiros etc.)	39,5	29,0
Inadequação dos instrumentos processuais	27,5	40,0
Resistência ideológica de juízes	27,0	35,5
Falta de regulamentação legislativa	22,0	38,5
Insuficiência dos instrumentos processuais	22,5	28,5
Resistência ideológica de procuradores	11,0	30,0
Despreparo jurídico de procuradores	13,0	25,5
Despreparo jurídico de juízes	14,5	24,0

Os dados da tabela 18 mostram que, segundo os integrantes do Ministério Público Federal, os insucessos na repressão penal decorrem principalmente da atuação da Polícia, seja pela demora na investigação, seja pelo despreparo técnico. Em seguida, apontam as dificuldades na obtenção de informações protegidas pelo sigilo bancário e/ou fiscal e, mais adiante, em oitavo lugar, mas ainda com percentagem expressiva (75%), a falta de representação por parte das autoridades administrativas sobre infrações criminais por elas constatadas. Questionam os entrevistados as instituições bancárias, nelas incluído o Banco Central, a Receita Federal e autoridades administrativas em geral. Uma alta porcentagem de respondentes admite que a impunidade decorre de falhas em sua própria instituição, tais como a falta de apoio técnico e falta de especialização – 86% e 82,5%, respectivamente, somando-se as respostas "muito importante" e "importante".

A percepção negativa que os entrevistados têm da atuação policial justifica o elevado grau de apoio (mais de 50% totalmente a favor) às propostas de tramitação direta de inquéritos entre Polícia e Ministério Público, de ampliação do quadro de pessoal da Polícia Federal e de direção dos trabalhos de investigação pelo Ministério Público, já discutidas na Tabela 7.

Dada a novidade de atuação do Ministério Público Federal na área de direitos individuais homogêneos, julgou-se importante avaliar se havia ou não resistências do Poder Judiciário. A tabela 19 reproduz as opiniões dos entrevistados.

Tabela 19 – Resistência do Poder Judiciário à legitimidade do Ministério Público para agir na área dos direitos individuais homogêneos? (em %)

Áreas	Muito	Forte	Fraca/Nenhuma
Matéria tributária	20,5	18,5	24,5
Consumidor e ordem econômica	14,5	16,0	21,5
Meio ambiente	10,0	12,5	36,0
Controle da administração pública (improbidade administrativa)	9,5	14,0	37,5
Serviços de relevância pública (saúde, educação, lazer, segurança etc.)	9,0	12,5	31,5
Minorias étnicas	8,5	8,5	32,0
Patrimônio público e social	9,0	12,0	37,5
Criança e adolescente	6,0	7,5	32,5
Idosos	6,0	7,5	26,5
Pessoas portadoras de deficiências	4,5	7,0	30,0
Patrimônio histórico e cultural	4,0	10,0	37,5

Apresenta uma certa expressão a resistência do Poder Judiciário à legitimidade do Ministério Público Federal para agir na área dos direitos individuais homogêneos em matéria de tributos (39% consideram esta resistência "muito forte" e "forte"), de consumidor e ordem econômica (30,5% somados os que julgam "muito forte" e "forte"). Em oposição a estas áreas, não existiria uma resistência expressiva do Poder Judiciário nas demais, chegando a 37,5% os que afirmam não haver nenhuma ou fraca resistência nas áreas de patrimônio histórico e cultural, criança e adotes- ente, controle da administração pública.

Da mesma forma que em relação à área dos direitos individuais homogêneos, procurou-se indagar sobre possíveis resistências do Poder Judiciário em alguns tipos de criminalidade. Os resultados estão na Tabela 20.

Tabela 20 – Resistência do Poder Judiciário à ação do Ministério Público nas questões criminais (em %)

Áreas	Muito Forte	Forte	Fraca/nenhuma
Crimes contra a ordem tributária e previdenciária	22,5	22,5	31,0
Crimes contra o sistema financeiro nacional	20,0	24,0	31,5
Crimes contra a administração pública	8,5	12,0	49,5
Crimes contra a ordem econômica e relações de consumo	9,5	14,5	38,5
Crimes contra o meio ambiente	9,0	13,5	42,5
Tráfico internacional de entorpecentes	1,0	3,5	80,0

Observa-se certa resistência do Poder Judiciário à atuação do Ministério Público nos crimes contra a ordem tributária e previdenciária e contra o sistema financeiro nacional. A soma das respostas "forte" e "muito forte" atinge em ambos os casos percentuais expressivos – 45% e 44%, respectivamente. A recente anistia dos crimes previdenciários Por meio de uma lei de validade questionável,[13] em como a lei que condicionou a notícia-crime à prévia exaustão da instância administrativa[14] demonstram que a resistência é compartilhada por outras instituições. Igualmente as discussões sobre a lei que criminalizou a lavagem de dinheiro e sobre o projeto de lei que

[13] A Lei n° 9.639, de 25/05/98, foi publicada no Diário Oficial da União em 26 de maio, com o seguinte texto no art. 11 e respectivo parágrafo único: "Art. 11 – São anistiados os agentes políticos que tenham ido responsabilizados, sem que fosse atribuição legal sua, pela prática dos crimes previstos na alínea "d" do art. 95 da Lei n° 8.212, de 991, e art. 86 da Lei n° 3.807, de 26 de agosto de 1960. Parágrafo único. São igualmente anistiados os demais responsabilizados pela prática dos crimes previstos na alínea "d" do art. 95 da Lei n° 8.212, de 1991, no art. 86 da Lei n° 3.807, de 26 de agosto de 1960." No Diário Oficial da União, de 27/05/98, a lei foi republicado por ter saído com incorreção no D.O.U. de 26/05/98, Seção 1., quando então suprimiu-se parágrafo único do artigo 11.

[14] Lei n° 9.430, de 27/12/96, que dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências.

pretende rever a regulamentação do sigilo bancário[15] evidenciam as resistências para a repressão de crimes contra o sistema financeiro nacional, crimes cuja competência exclusiva para promoção da ação penal é do Ministério Público Federal.

Por outro lado, é notável o percentual dos que julgam não haver nenhuma ou fraca resistência do Poder Judiciário no que se refere à área relacionada ao tráfico internacional de entorpecentes (80%).

Considerou-se ainda importante que os entrevistados opinassem sobre alterações legislativas. A tabela 21 traz as proporções de respostas.

Tabela 21 – Avaliação sobre alterações recentes na legislação (em %)

	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo	Sem opinião
Possibilidade de suspensão condicional do processo penal	40,5	35,0	12,0	4,5	2,5	5,5
Possibilidade de extinção da punibilidade pelo pagamento de tributo sonegado	8,5	13,0	12,5	14,0	49,0	3,0
Limitação do efeito *erga omnes* nas ações civis públicas à competência territorial do juiz	5,5	14,0	9,5	20,5	45,0	5,5
Possibilidade de retardamento para o final do processo administrativo fiscal da representação para fins penais ao Ministério Público	1,5	3,0	5,0	11,0	75,5	4,0
Proibição da concessão de liminares contra a União e suas autarquias	1,5	1,0	8,0	26,0	59,0	4,5

A suspensão condicional do processo penal,[16] prevista na Lei n° 9.099, foi considerada uma alteração "ótima" e "boa" por 75,5% dos entrevistados. Uma mesma proporção considerou "péssimo" o dispositivo que posterga para o final do processo administrativo fiscal a obrigação de encaminhar representação ao Ministério Público, para fins penais.[17]

Quanto às outras alterações legislativas percebe-se ainda um alto grau de reprovação à proibição de concessão de liminares contra a União e suas autarquias (85% de "ruim" e "péssimo").

E. Posicionamento ideológico

Para completar o perfil dos integrantes do Ministério Público Federal, foi-lhes solicitado que se autolocalizassem no espectro ideológico. Os percentuais encontram-se na tabela 22.

Tabela 22 – Autolocalização no espectro esquerda-centro-direita (em %)

Esquerda	Centro-esquerda	Centro	Centro-direita	Direita	Não respondeu
11,0	53,0	26,0	5,0	–	5,0

A maioria dos entrevistados classifica-se como de centro-esquerda. Colocam-se nesta posição 53% dos integrantes do Ministério Público Federal. Em seguida, a posição que atrai um maior número é o centro, com 26%; autolocalizam-se na esquerda 11%. Observe-se que nenhum dos entrevistados diz pertencer à direita.

Procuramos testar a hipótese segundo a qual distintos posicionamentos no espectro ideológico provocariam diferentes avaliações das propostas em discussão para melhorar a administração da justiça no país. Testes estatísticos[18] mostraram, contudo, que, sobre a maior parte dos temas, não são notadas diferenças significativas de opinião entre aqueles que se dizem de esquerda e de centro-esquerda quando comparadas aos que se posicionam no centro e no centro-direita. Apenas as propostas que advogam a extinção das Justiças Militar Federal e Estadual e o controle externo do Ministério Público encontram um maior percentual de defensores junto aos de esquerda do que entre os demais. Por outro lado, a inovação que vincula a Polícia Judiciária ao Poder Judiciário apresenta um

[15] Projeto de Lei n° 219/95 – Complementar, que expressamente autoriza que integrantes do Ministério Público Federal tenham acesso direto a informações das instituições financeiras quando necessárias ao exercício de suas competências constitucionais e legais.

[16] Ver artigo 89 da Lei 9.099, de 26/09/95, que dispõe sobre os Juizados Especiais cíveis e criminais e dá outras providências.

[17] Ver artigo 83 da Lei n°9.430, de 27/12/96.

[18] Teste do Qui-quadrado, ao nível de 5%. A expressão diferenças significativas que será utilizada ao longo do texto refere-se aos resultados do teste em questão.

maior percentual de adesão entre os que se posicionam no centro e no centro- direita. Destaque-se, também, que nenhum dos entrevistados que se localizou no centro e no centro-direita manifestou-se favorável à proposta de escolha do Procurador-Geral da República a partir de eleição popular, como se dá para a escolha dos ocupantes dos cargos de Executivo. Em todas as demais questões, como apontamos, o diferente posicionamento no espectro ideológico não explica a diversidade nas opiniões.

Para completar o perfil ideológico dos integrantes do Ministério Público Federal solicitamos que os entrevistados expressassem seu grau de concordância em relação a uma série de afirmações. As tabelas 23 e 24 a seguir trazem as proporções de respostas.

Tabela 23 – A sociedade brasileira é hipossuficiente, isto é, incapaz de defender autonomamente os seus interesses e direitos e, por isso, as instituições da Justiça devem atuar afirmativamente para protegê-la (em %)

	Concorda Totalmente	Concorda em Termos	Discorda em Termos	Discorda totalmente	Sem opinião
O Sr(a). concorda com essa afirmação?	24,0	63,5	7,55	3,0	2,0

Observa-se que a larga maioria dos procuradores e procuradoras (63,5%) "concorda em termos" com a afirmação segundo a qual a sociedade brasileira é hipossuficiente. Poder-se-ia sustentar que esta afirmação propõe uma equação na qual o papel das instituições do sistema de justiça seria tanto maior quanto mais débil fosse a sociedade. Apenas 24% "concordam totalmente" com a proposição. Para a maioria, quer por concordar apenas "em termos", quer por "discordar em termos" ou "discordar totalmente", é razoável supor que caberia à sociedade a defesa de seus direitos e interesses e/ou que é relativizada a atuação afirmativa por parte das instituições da justiça.

Tabela 24 – Questões sobre o papel da Justiça no Brasil (em %)

	Concorda Totalmente	Concorda em Termos	Discorda em Termos	Discorda Totalmente	Sem opinião
"O Ministério Público deve ser canal de demandas sociais com vistas ao alargamento do acesso à justiça, transformando o judiciário em um lugar privilegiado para a solução de conflitos coletivos."	53,0	35,5	7,0	1,5	3,0
"Cabe obrigatoriamente ao Ministério Público exigir da Administração Pública que assegure os direitos previstos na Constituição Federal, nas leis e nas promessas de campanha eleitoral. Quando houver lei garantindo os direitos, não há discricionariedade administrativa."	38,5	42,0	12,5	3,0	4,0
"O Ministério Público deve desempenhar o papel de promoção da conscientização e da responsabilidade da sociedade brasileira."	36,5	38,0	13,5	6,5	5,5
"O compromisso com a justiça social deve preponderar sobre a estrita aplicação da lei."	22,5	51,0	19,5	3,5	3,5
"O uso de drogas leves deve ser descriminalizado."	20,0	22,5	14,0	37,5	6,0
"O saber jurídico está dissociado da realidade brasileira."	19,5	54,5	16,0	6,5	3,5
"O Ministério Público deve basear sua atuação em um saber neutro e despolitizado."	20,5	43,0	25,0	9,0	2,5
"A ocupação de terras improdutivas é uma forma legítima de luta para a implementação de reforma agrária."	17,5	42,0	22,5	15,0	3,0
"O Ministério Público deve basear sua atuação em um saber neutro e despolitizado."	13,5	23,5	28,5	31,5	3,0
"A atuação do integrante do Ministério Público Federal deve ser orientada pela unidade da instituição, tal como definida pelo Colégio dos procuradores."	11,5	30,0	23,0	32,0	3,5

Note-se, também, que não se verifica diferenças significativas entre os que se localizam nas diferentes posições ideológicas e o grau de concordância em relação a esta afirmação. Para efeito de comparação, registre-se que 31% dos integrantes do Ministério Público dos estados "concordam totalmente" com a afirmação que a sociedade brasileira é hipossuficiente e que, por isso, as instituições de justiça devem atuar no sentido de protegê-la.

É possível depreender deste conjunto de afirmações qual a concepção preponderante entre os integrantes do Ministério Público Federal a respeito da instituição, de seu papel e sobre temas relacionados à justiça. Para a maioria, o Ministério Público deve constituir-se em um canal de demandas sociais, orientado pelo alargamento do acesso à justiça. Tal orientação implica um papel politicamente ativo, socialmente engajado, guiado por um compromisso com a justiça social.

A proposição que reúne maior número de respostas afirmativas é que confere ao Ministério Público um papel de canal de demandas sociais com vistas ao alargamento do acesso à justiça, transformando o Judiciário em um lugar privilegiado para a solução de conflitos coletivos. Nesta afirmação, não apenas é valorizada a atuação da instituição no que se refere ao alargamento do acesso à justiça, como é acentuado o objetivo de transformar o Judiciário em espaço para a solução de conflitos transindividuais. Note-se que 88,5% concordam "totalmente" ou "em termos" com estas teses, independentemente do posicionamento no espectro ideológico.

Outra afirmação praticamente consensual é a que diz que "cabe obrigatoriamente ao Ministério Público exigir da Administração Pública que assegure os direitos previstos na Constituição Federal, nas leis e nas promessas de campanha eleitoral. Quando houver lei garantindo os direitos, não há discricionariedade administrativa". Entre todos os entrevistados, 38,5% "concordam totalmente", 42% "concordam em termos" com esta assertiva, havendo uma maior proporção de adeptos entre os que se dizem de esquerda e de centro-esquerda.

A concepção sobre o papel da instituição pode ainda ser apreendida na afirmação:

> o Ministério Público deve desempenhar o papel de promoção da conscientização e da responsabilidade da sociedade brasileira". A maioria dos entrevistados (74,5% somando-se as respostas "concorda totalmente" e "concorda em termos"), independentemente de sua

> filiação ideológica, julga que cabe à instituição conscientizar a sociedade. Comparando-se esta opinião com as expressas anteriormente, percebe-se que, para a maior parte dos integrantes do Ministério Público Federal, é papel da instituição atuar no sentido de intervir ativamente para superar a situação de "hipossuficiência" da sociedade brasileira. Segundo a maioria, o desempenho de procuradores e procuradores deve estar orientado por um "compromisso com a justiça social" e por um "engajamento social". Esta atuação politicamente ativa baseia-se em uma específica compreensão do saber jurídico. Efetivamente, quase 3/4 (74%, somando-se as respostas "concorda totalmente" e "concorda em termos") dos respondentes julgam que "o saber jurídico está dissociado da realidade brasileira"; e 60% "discordam em termos" ou "totalmente" de que o Ministério Público deve basear sua atuação em um saber neutro e despolitizado.

Acentue-se que há diferenças significativas entre os entrevistados a respeito dessas questões: os que se classificam como de esquerda e de centro-esquerda tendem a concordar mais com as análises expressas na primeira afirmação a discordar em maior proporção da segunda, quando comparados com os que se identificam com o centro e centro-direita.

Por outro lado, a afirmação que provoca proporcionalmente o maior número de respostas divergentes é a que propõe que "a atuação do integrante do Ministério Público Federal deve ser orientada pela unidade da instituição, tal como definida pelo Colégio dos Procuradores".[19] Note-se que em relação a esta questão não existe diferença significativa entre aqueles que se dizem de esquerda, de centro-esquerda, de centro e de centro-esquerda. A distribuição das respostas sugere que, independentemente da posição ideológica, para maior parte, o princípio da independência funcional teve preponderar sobre o da unidade, ainda que esta unidade decorra de deliberações do coletivo, isto é, do colégio de procuradores.

O posicionamento no espectro ideológico mostra-se, contudo, relevante, quando se examina as afirmações reativas ao uso de drogas e à ocupação de terras improdutivas. Aqueles que se colocam na esquerda

[19] O Colégio de Procuradores da República, presidido pelo Procurador-Geral da República, é integrado por todos os membros da carreira em atividade no Ministério Público Federal (art. 52 da LC n° 75/93).

tendem a ser mais favoráveis à descriminalização do uso de drogas leves do que os demais. Da mesma forma, a proporão dos que manifestam concordância com a afirmação segundo a qual “a ocupação de terras improdutivas é Ima forma legítima de luta para a implementação da reforma agrária” representa o dobro entre os de esquerda.

Vejamos agora quais áreas foram priorizadas nos últimos dois anos e quais passarão a ser priorizadas por procuradores e procuradoras que responderam ao questionário. Estas respostas podem ser apreciadas na tabela 25.

Nos últimos dois anos, ou seja, de julho de 1995 a julho de 1997, 70% dos respondentes deram prioridade em primeiro lugar à promoção da ação penal, em segundo à atuação como *custos legis*, em terceiro, à defesa do patrimônio público e social, bem como ao controle da administração pública.[20] As três atuações menos priorizadas - proteção de idosos; portadores de deficiência; e criança e adolescente - envolvem em menor grau a competência da Justiça Federal.

Para o futuro, as prioridades mudam. Constata-se decréscimo na percentagem dos interessados na atividade de persecução penal, que passa para o terceiro lugar, e um acréscimo de 27 pontos percentuais no número de procuradores e procuradoras que darão prioridade ao controle da administração pública, que passa para o primeiro posto. Em segundo lugar fica a tutela do patrimônio público e social.

Qual seria o significado do decréscimo de interesse na promoção da ação penal pública, função tradicional e mais característica do Ministério Público? O desinteresse parece advir da constatação de que o sistema penal contempla fundamentalmente a microcriminalidade, isto é, a criminalidade de rua, violenta ou não, em que autores e vítimas estão claramente determinados e já predeterminados. Enquanto isto, a macrocriminalidade,

[20] Necessário esclarecer que a defesa do patrimônio público e social, como de outros interesses difusos e coletivos, pode redundar eventualmente em ações penais. Todavia, o enfoque é de tutela coletiva, tal como nos demais itens a seguir arrolados na tabela. Vige no Ministério Público Federal de primeiro grau (aquele que atua nas Varas da Justiça Federal) uma tripartição básica informal de áreas de atuação: crime, *custos legis* e tutela coletiva, esta repartida nas capitais dos estados com maior concentração de Procuradores, em setores especializados, como por exemplo: meio ambiente e patrimônio cultural, consumidor e ordem econômica, indígenas e minorias etc.

isto é, a criminalidade econômica, em que os autores são de difícil determinação, agindo por intermédio de pessoa jurídica, e as vítimas são difusas, não é alcançado pelo sistema penal.

Tabela 25 – Áreas de prioridade nos últimos 2 e nos próximos 2 anos (em %)

Áreas	Prioridade			
	Últimos 2 anos		Próximos 2 anos	
	Sim	Não	Sim	Não
Crime	70,0	21,0	58,5	24,0
Fiscal da lei (*custos legis*)	49,0	34,0	42,5	35,5
Patrimônio público e social	40,0	41,0	62,5	19,5
Controle da administração pública (improbidade administrativa)	40,0	43,0	67,0	19,0
Meio ambiente	32,5	49,5	52,0	28,5
Serviços de relevância pública (saúde, educação, lazer, segurança etc.)	33,0	49,0	58,0	24,0
Controle externo da atividade policial	28,5	53,5	44,5	33,0
Consumidor e ordem econômica	22,0	58,5	49,0	30,0
Patrimônio histórico e cultural	21,5	57,5	41,0	37,5
Comunidades indígenas	18,5	40,0	24,0	32,5
Política fundiária e Reforma Agrária	17,0	40,0	27,0	28,5
Minorias étnicas	17,0	62,5	37,0	44,0
Criança e adolescente	12,0	67,5	29,5	49,0
Pessoas portadoras de deficiências	12,0	68,0	33,5	46,5
Idosos	8,5	69,5	30,5	47,5

O maior interesse pela atuação na área de controle da administração pública está provavelmente vinculado à constatação de que a macrocriminalidade desenvolve-se junto com a corrupção na administração pública, abrangendo de pequenas a grandes ilegalidades.

Assim, a diminuição do interesse pela ação penal pode ser apenas aparente, pois o controle da administração pública é realizado por meio de ação judicial, nos termos da Lei n° 8.429/92 (Lei de Improbidade), com sanções de natureza penal.

O decréscimo real se dá na atividade de *custos legis.*

Na área da tutela coletiva cresce expressivamente a atuação em favor do consumidor e da ordem econômica, dos serviços de relevância pública e dos idosos. Na média haverá um crescimento de 20% na atuação em quase todos os setores da tutela coletiva. Permanecerá, contudo, quase no mesmo patamar a atuação na tutela dos interesses dos indígenas e das questões de política fundiária e de reforma agrária. Vale lembrar que na Tabela 15 a avaliação da atuação do Ministério Público Federal, desde 1988, na defesa das comunidades indígenas foi considerada "boa" ou "ótima" por 40% e 11%, respectivamente, dos que responderam ao questionário. Entretanto, só 17% e 2,5% consideram "boa" ou "ótima", respectivamente, a atuação para garantir os princípios constitucionais relativos à política fundiária e de reforma agrária.

Pesquisa semelhante junto aos integrantes do Ministério Público dos estados mostrou que, embora a área criminal permaneça como a principal prioridade dos entrevistados para o futuro, é expressivo o número dos que pretendem dar prioridade às áreas de controle da administração pública, aos serviços de relevância pública, ao controle externo da atividade policial. Apesar de ser relativamente pequena a proporção de integrantes que pretende priorizar as áreas referentes aos idosos e às minorias étnicas, verifica-se um aumento significativo, representando mais do que o dobro da prioridade dada nos últimos dois anos. Somente na área criminal é que se pode observar um decréscimo de prioridade para o futuro.